Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 3572

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MANCUSO, RUTELLI, Cristina DE LUCA, BALDASSARRI, CONTINI, RUSSO, LEDDI, SOLIANI, ASTORE, Marco FILIPPI, DIGILIO, BRUNO, FONTANA, CASSON, RUSCONI, BERTUZZI e MARCUCCI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 NOVEMBRE 2012

Norme per la stabilizzazione e la destinazione del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche

TIPOGRAFIA DEL SENATO (135)

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge mira a stabilizzare e razionalizzare il sistema del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Si propone altresì di fissare delle norme primarie per l'erogazione, per il controllo e per l'eventuale recupero delle somme indebitamente percepite.

Il meccanismo del cinque per mille è stato introdotto dalla legge finanziaria per il 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266) come forma di sostegno al volontariato, alle Onlus (Organizzazioni non lucrative di utilità sociale) e alle associazioni di promozione sociale ovvero alle attività sociali svolte dal comune di residenza ovvero alla ricerca sanitaria, ricerca scientifica o delle università.

Il dispositivo è stato quindi confermato dalla legge finanziaria per il 2007, (legge 27 dicembre 2006, n. 296, articolo 1, commi da 1234 a 1237) che ha introdotto alcune modifiche, togliendo tra i beneficiari i comuni per le attività sociali da essi svolte.

La successiva legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) ha confermato le ipotesi delle leggi finanziarie precedenti introducendo però, al comma 6 dell'articolo 3, la previsione per i soggetti beneficiari dell'obbligo di «redigere, entro un anno dalla ricezione delle somme ad essi destinate, un apposito e separato rendiconto dal quale risulti, anche a mezzo di una relazione illustrativa, in modo chiaro e trasparente la destinazione delle somme ad essi attribuite».

Il decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, con il comma 1 dell'articolo 45 ha introdotto tra i beneficiari del cinque per mille anche le associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal CONI. Per l'anno finanziario 2009 (articolo 63-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) la quota del cinque per mille è destinata in base alla scelta del contribuente alle seguenti finalità: *a)* sostegno del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale; *b)* finanziamento della ricerca scientifica e dell'università; *c)* finanziamento della ricerca sanitaria; *d)* sostegno delle attività sociali svolte dal comune di residenza del contribuente; *e)* sostegno alle associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal CONI a norma di legge. Viene confermato l'obbligo per i soggetti beneficiari di redigere, entro un anno dalla ricezione delle somme, un apposito e separato rendiconto dal quale risulti, anche a mezzo di una relazione illustrativa, in modo chiaro e trasparente la destinazione delle somme attribuite.

Il decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73, articolo 2, commi da 4-*novies* a 4-*undecies*, conferma le finalizzazioni del cinque per mille anche per l'anno finanziario 2010, con riferimento alle dichiarazioni dei redditi relative al periodo d'imposta 2009 e l'obbligo di rendiconto separato per i soggetti beneficiari.

Con il decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie, all'articolo 2, comma 1, si è deciso che tali misure si applicassero anche relativamente all'esercizio finanziario 2011, con riferimento alle dichiarazioni dei redditi 2010.

Un ampliamento delle finalità della destinazione del cinque per mille dell'imposta sui redditi delle persone fisiche, si è avuto con l'inserimento, tra le scelte che il contribuente può compiere, anche del finanziamento delle attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici (comma 46 dell'articolo 23 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111).

Quindi la legge di stabilità per il 2012 (legge 12 novembre 2011, n. 183, articolo 33, comma 11) ha confermato per il 2012 l'applicazione del cinque per mille.

Da ultimo per l'anno 2013 il decreto cosiddetto di *spending review* (articolo 23, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135) ha confermato dette previsioni anche per l'anno 2013.

La forza del cinque per mille sta nel fatto che i cittadini scelgono in modo volontario a chi destinare una quota parte delle proprie imposte per iniziative meritorie svolte nei vari campi del sociale. Ogni euro destinato dai contribuenti al volontariato ottiene un effetto leva, un effetto moltiplicatore grazie al fatto che viene investito in attività concrete a sostegno della collettività. Nel caso del volontariato il peso del costo del lavoro è pari allo zero. È fondamentale che tutto ciò che le associazioni ottengono sia investito per scopi di utilità sociale. Questo può rappresentare il vero *welfare*, fortemente integrativo dei servizi dello Stato, delle regioni e degli enti locali.

La debolezza sta in una normativa più volte modificata in soli sei anni di vigenza e in una procedura che, nonostante passi per la scelta volontaria dei cittadini, di volta in volta deve essere rifinanziata. Tanto è che nella nostra ricostruzione normativa di questi anni che hanno sperimentato l'alto valore del cinque per mille abbiamo visto come il meccanismo sia stato prima istituito e poi rifinanziato da leggi finanziarie, leggi di stabilità ovvero da leggi di stabilizzazione dei conti pubblici ovvero in materia tributaria.

La materia è certamente di natura tributaria, ma riguarda interventi di altissimo valore sociale in un momento in cui il legislatore sta persino ripensando il sistema complessivo di *taxes expenditures* che riguarda certamente anche il sistema del *welfare* agli individui e alle famiglie. Il tema è certamente vivo in un momento in cui tutti i livelli di governo, dallo Stato ai comuni, sono costretti a restringere le politiche in favore di individui e famiglie in conseguenza della ristrettezza dei *budget* causati dal rispetto dei patti di stabilità.

Proprio per questa serie di ragioni è assolutamente necessario istituire norme permanenti per dare certezze a quella nobile parte del Paese che vede nei settori finanziati dal cinque per mille un risorsa da garantire e salvaguardare.

Le somme stanziate sino all'anno 2013 risultano pari a 400 milioni di euro annui. Con la presente proposta miriamo a stanziamenti pari a 500 milioni annui, ma sopratutto puntiamo a un meccanismo di stabilizzazione del cinque per mille a favore di settori meritevoli di essere sostenuti. Se lo Stato, ma anche gli altri livelli di governo territoriale, dovessero far fronte a tutte le meritorie iniziative sostenute dall'associazionismo, dovrebbero mettere in campo risorse di gran lunga più alte di quelle attualmente destinate dal cinque per mille.

Altro punto fondamentale di questa riforma è porre tutti i soggetti beneficiari del cinque per mille in un piano di parità di condizioni. Una *par condicio* tra i grandi attori e i piccoli è necessaria per porre tutti sulla stessa linea di partenza, senza vantaggi o svantaggi per alcuno. Attualmente vi sono le grandi fondazioni o gli istituti di ricerca che investono molte risorse in pubblicità penalizzando le piccole associazioni, che nella maggior parte dei casi svolgono un lavoro meritorio nonostante sia anonimo o poco co-

nosciuto. Il risultato è che pochi soggetti si distribuiscono la gran parte delle risorse.

Le norme che proponiamo di stabilizzare sono frutto, crediamo, del buon senso e sono, in parte, la rielaborazione in forma tassonomica e organizzata di norme in parte già sperimentate dal 2006 ad oggi sia sul piano normativo, che su quello regolamentare.

Si stabilisce all'articolo 1 che abbiano diritto a richiedere il finanziamento del cinque per mille: *a)* il volontariato e le altre organizzazioni non lucrative di utilità; *b)* la ricerca scientifica e dell'università; *c)* la ricerca sanitaria; *d)* le attività sociali svolte dal comune di residenza del contribuente; *e)* le associazioni sportive dilettantistiche; *f)* le attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici. Sono questi i soggetti che, entrati e usciti nelle varie stesure delle norme sul cinque per mille, hanno dimostrato di poter concorrere all'utilizzo di questa preziosa fonte di finanziamento.

Con l'articolo 2 si prevede che sia comunque il Governo a stabilire le modalità di richiesta, le liste dei soggetti ammessi al riparto e le modalità del riparto delle somme, nonché le modalità e i termini del recupero delle somme non spettanti.

Senza irrigidire il meccanismo delle richieste e delle attribuzioni è chiaro che bisogna porre degli obblighi a carico dei richiedenti e un sistema di controlli per chi ottiene i contributi. Sono quindi previste all'articolo 3 forme di rendicontazione per tutti i soggetti beneficiari, a prescindere dall'importo. Così come su tutti i soggetti si devono potere operare controlli. Va, quindi, inserito un serio vincolo di destinazione delle somme ai fini sociali, proprio per evitare il lievitare di voci che mantengano strutture fini a se stesse.

La parità di accesso ai contributi va garantita, come fa l'articolo 4, mettendo sullo stesso piano i grandi e i piccoli soggetti beneficiari con misure e con sanzioni concrete.

All'articolo 5 si chiarisce quali siano le associazioni sportive dilettantistiche, posto che su questo settore va fatta chiarezza proprio sulla circostanza di ciò che sia dilettantistico e ciò che sia invece sconfinato negli ambiti professionali.

Si prevede quindi, all'articolo 6, che nel caso in cui si verifichi la fine di movimenti o partiti politici, le residue risorse inerenti agli eventuali avanzi registrati dai relativi rendiconti inerenti ai contributi ricevuti, alla cessione di cespiti o immobili, siano versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere assegnati alle finalità del cinque per mille.

La copertura dei 500 milioni di euro viene garantita all'articolo 8 da un sistema di riduzione della spesa corrente delle pubbliche amministrazioni coerente con il piano di riduzione intrapreso dalla *spending review* avviata dal Governo Monti.

In conclusione, crediamo che si debba dare stabilità alle norme del cinque per mille per consegnare certezze ai contribuenti e al variegato mondo dell'associazionismo al servizio del prossimo. Esposte queste riflessioni chiediamo, colleghi senatori, un rapido e approfondito esame del presente provvedimento e la sua approvazione prima del termine della presente legislatura.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Destinazione del cinque per mille)

1. Per ciascun anno finanziario, con riferimento alle dichiarazioni dei redditi relative al periodo d'imposta dell'anno precedente, sulla base dei criteri e delle modalità di cui alla presente legge, fermo quanto già dovuto dai contribuenti a titolo di imposta sul reddito delle persone fisiche, una quota pari al cinque per mille dell'imposta stessa è destinata in base alla scelta del contribuente alle seguenti finalità:

a) sostegno del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni, nonché delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e provinciali previsti dall'articolo 7 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, e delle associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'articolo 10, comma 1, lettera *a)*, del citato decreto legislativo n. 460 del 1997;

b) finanziamento della ricerca scientifica e dell'università;

c) finanziamento della ricerca sanitaria;

d) sostegno delle attività sociali svolte dal comune di residenza del contribuente;

e) sostegno delle associazioni sportive dilettantistiche, riconosciute ai fini sportivi dal Comitato olimpico nazionale italiano a norma di legge, che svolgono una rilevante attività di interesse sociale;

f) attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici.

2. Le somme non utilizzate entro il 31 dicembre di ciascun anno possono esserlo nell'esercizio successivo.

Art. 2.

(Soggetti ammessi e modalità di riparto)

1. Con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro della salute e il Ministro per i beni e le attività culturali, sono stabiliti le modalità di richiesta, le liste dei soggetti ammessi al riparto e le modalità del riparto delle somme stesse nonché le modalità e i termini del recupero delle somme non spettanti.

Art. 3.

(Obblighi per i soggetti ammessi al riparto)

1. I soggetti di cui all'articolo 1 ammessi al riparto redigono entro un anno dalla ricezione degli importi un apposito e separato rendiconto dal quale risulti, anche a mezzo di una relazione illustrativa, in modo chiaro e trasparente la destinazione delle somme ad essi attribuite, utilizzando il modulo reso disponibile sui siti istituzionali dei Ministeri competenti.

2. Le amministrazioni competenti possono operare controlli amministrativi e contabili dei rendiconti anche presso le sedi degli enti beneficiari.

3. Le somme devono essere destinate esclusivamente ai fini sociali.

Art. 4.

(Parità di accesso dei soggetti ammessi al riparto)

1. Le somme erogate quali contributo del cinque per mille non possono essere utilizzate per coprire le spese di pubblicità sostenute per fare campagna di sensibilizzazione sulla destinazione della quota del cinque per mille dell'imposta sui redditi delle persone fisiche, trattandosi di importi erogati per finalità di utilità sociale.

2. I soggetti di cui all'articolo 1 ammessi al riparto godono di parità di accesso ai mezzi di comunicazione per pubblicizzare le proprie attività sociali.

3. I mezzi di comunicazione sono tenuti ad offrire parità di condizioni ai soggetti di cui all'articolo 1.

4. I soggetti di cui all'articolo 1 rendicontano l'ammontare dei costi affrontati per le campagne pubblicitarie.

5. In sede di erogazione dei contributi, ai soggetti che abbiano realizzato campagne di sensibilizzazione sulla destinazione della quota del cinque per mille dell'imposta sui redditi delle persone fisiche viene detratta una quota pari alle quote delle somme impegnate per le campagne pubblicitarie. Tali somme sono destinate proporzionalmente agli altri beneficiari.

Art. 5.

(Associazioni sportive dilettantistiche)

1. Per le associazioni sportive dilettantistiche, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *e)*, ai fini dell'individuazione dei soggetti che possono accedere al contributo, delle modalità di rendicontazione e dei controlli sui rendiconti si applicano le disposizioni contenute negli articoli 1, 3 e 4 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 2 aprile

2009, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 16 aprile 2009.

Art. 6.

(Modalità e termini per il recupero delle somme)

1. I contributi erogati sono soggetti a recupero nei seguenti casi:

a) qualora l'erogazione delle somme sia stata determinata sulla base di dichiarazioni mendaci o basate su false attestazioni anche documentali;

b) qualora le somme erogate non siano state oggetto di rendicontazione;

c) qualora gli enti che hanno percepito contributi non inviino il rendiconto e la relazione;

d) qualora, a seguito di controlli l'ente beneficiario sia risultato non in possesso dei requisiti che danno titolo all'ammissione al beneficio;

e) qualora l'ente, dopo l'erogazione delle somme allo stesso destinate, risulti aver cessato l'attività o non svolgere più l'attività che dà diritto al beneficio, prima dell'erogazione delle somme medesime;

f) qualora gli enti che hanno percepito contributi non ottemperino alla richiesta di trasmettere, ai fini del controllo, il rendiconto, la relazione illustrativa e l'ulteriore documentazione eventualmente richiesta.

2. Il Ministero o l'amministrazione competente, previa contestazione, in esito a un procedimento in contraddittorio, provvede al recupero del contributo e, nell'ipotesi di cui alla lettera *a)* del comma 1, trasmette gli atti all'autorità giudiziaria.

3. Il recupero del contributo comporta l'obbligo, a carico del beneficiario, di riversare all'erario, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del provvedimento contestativo, l'intero ammontare percepito, rivalutato secondo gli indici ufficiali di infla-

zione in rapporto ai prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati calcolati dall'Istituto nazionale di statistica, e maggiorato degli interessi corrispettivi al tasso legale.

4. Ove l'obbligato non ottemperi al versamento entro il termine fissato, il recupero coattivo dei contributi, della rivalutazione e degli interessi è disposto secondo le modalità previste dalla normativa vigente.

Art. 7.

(Assegnazione di risorse residue dei partiti)

1. Nel caso in cui si verifichi l'estinzione di movimenti o partiti politici, le residue risorse inerenti agli eventuali avanzi registrati dai relativi rendiconti inerenti ai contributi ricevuti nonché alla cessione di cespiti o immobili sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere assegnati alle finalità di cui alla presente legge.

Art. 8.

(Copertura finanziaria)

1. Alle finalità di cui all'articolo 1 sono destinati 500 milioni di euro annui a regime dal 2013. All'onere si provvede con le disposizioni previste dal presente articolo.

2. In aggiunta a quanto previsto dall'articolo 1, comma 01, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, al fine di consentire alle amministrazioni centrali di pervenire ad una progressiva riduzione della spesa corrente primaria in rapporto al prodotto interno lordo (PIL) a decorrere dall'anno 2013, le spese di funzionamento relative alle missioni di spesa di ciascun Ministero sono ridotte, rispettivamente, di un ulteriore 2 per cento rispetto alle spese risultanti dal bilancio consuntivo relativo all'anno 2012; le dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero, previ-

ste dalla legge di bilancio, relative agli interventi, sono ridotte di un ulteriore 1 per cento.

3. Nelle more dell'adozione della carta delle autonomie locali, in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2013 e fino al completamento del trasferimento delle funzioni statali a regioni ed enti locali di cui alla medesima carta, le funzioni amministrative esercitate dalle amministrazioni periferiche dello Stato, conferite in base alla suddetta carta a regioni ed enti locali, sono esercitate provvisoriamente dalle prefetture-uffici territoriali del Governo.

4. Le prefetture-uffici territoriali del Governo svolgono, anche nell'ambito delle conferenze di servizi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, specifica attività volta a sostenere e agevolare il trasferimento delle funzioni di cui al comma 2 del presente articolo e delle relative risorse, concorrendo alle necessarie intese con le regioni e gli enti locali.

5. Al termine del processo di trasferimento delle funzioni di cui al comma 2, salvo quanto diversamente disposto dalla carta delle autonomie locali, le funzioni statali residue sul territorio sono esercitate dalle prefetture-uffici territoriali del Governo.

6. Il Governo, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adotta uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, al fine di specificare i compiti e le responsabilità delle prefetture-uffici territoriali del Governo, e di individuare le funzioni da esercitare su scala regionale o sovraregionale, nonché le modalità atte a garantire la dipendenza funzionale della prefettura-ufficio territoriale del Governo, o delle sue articolazione, dai Ministeri per gli aspetti relativi alle materie di rispettiva competenza.

7. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle amministrazioni periferiche dei Ministeri degli affari esteri, della giustizia e della difesa, né agli uffici i cui

compiti sono attribuiti ad agenzie statali ai sensi della Carta delle autonomie locali.

8. A decorrere dal 1º luglio 2013, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e successive modificazioni, al fine di assicurare l'omogenea attuazione su tutto il territorio nazionale dei principi di imparzialità e buon andamento nella valutazione dei dirigenti responsabili del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, svolge le proprie funzioni di promozione degli *standard* di trasparenza e di valutazione anche con riferimento al personale dipendente dalle amministrazioni regionali e locali. La medesima Commissione valuta, altresì, il rendimento del personale degli altri organismi di diritto pubblico, come definiti a norma dell'articolo 3, comma 26, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

9. A decorrere dal 1° luglio 2013 le pubbliche amministrazioni adeguano le attività di valutazione previste dalla normativa vigente agli indirizzi, requisiti e criteri appositamente formulati dalla Commissione di cui al comma 9.

10. Per i dirigenti delle pubbliche amministrazioni la componente della retribuzione legata al risultato è fissata in una misura non inferiore al 30 per cento della retribuzione complessiva.

11. A decorrere dal 1° luglio 2013 è fatto divieto di corrispondere al dirigente di una pubblica amministrazione il trattamento economico accessorio nel caso in cui risulti che egli, senza adeguata giustificazione, non abbia avviato il procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti in esubero che rifiutino la mobilità, la riqualificazione professionale o la destinazione ad altra pubblica amministrazione, entro un ambito territoriale definito e nel rispetto della qualificazione professionale.

12. A decorrere dal 1° luglio 2013 è fatto divieto di attribuire aumenti retributivi di qualsiasi genere ai dipendenti di pubblici uffici o strutture pubbliche che siano stati individuati ai sensi della normativa vigente per grave inefficienza, improduttività, o sovradimensionamento dell'organico.

13. Dall'attuazione dei commi da 2 a 12 devono derivare risparmi non inferiori a 500 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013. I risparmi devono essere conseguiti da ciascuna amministrazione secondo un rapporto di diretta proporzionalità rispetto alla consistenza delle rispettive dotazioni di bilancio.

14. In caso di accertamento di minori economie rispetto agli obiettivi di cui al presente articolo, si provvede alla corrispondente riduzione, per ciascuna amministrazione inadempiente, delle dotazioni di bilancio relative a spese non obbligatorie, fino alla totale copertura dell'obiettivo di risparmio ad essa assegnato.

15. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 9.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il settimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

€ 1,00